República, Democracia e Desenvolvimento

contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo

Volume 10

Diálogos para o Desenvolvimento



Organizadores
José Celso Cardoso Jr.
Gilberto Bercovici

A temática do desenvolvimento brasileiro – em algumas de suas mais importantes dimensões de análise e condições de realização – foi eleita, por meio de um processo de planejamento estratégico interno, de natureza contínua e participativa, como principal mote das atividades e projetos do Ipea ao longo do triênio 2008-2010.

Inscrito como missão institucional – produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro –, esse mote pretende integrar-se ao cotidiano do instituto pela promoção de iniciativas várias, entre as quais se destaca o projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, do qual este livro faz parte.

O projeto tem por objetivo servir como plataforma de sistematização e reflexão acerca dos entraves e oportunidades do desenvolvimento nacional. Para tanto, entre as atividades que o compõem incluem-se seminários de abordagens amplas, oficinas temáticas específicas, assim como cursos de aperfeiçoamento em torno do desenvolvimento e publicações sobre temas afins. Trata-se de projeto sabidamente ambicioso e complexo; mas indispensável para fornecer ao Brasil conhecimento crítico à tomada de posição diante dos desafios da contemporaneidade mundial.

Com isso, acredita-se que o Ipea conseguirá, ao longo do tempo, dar cabo dos imensos desafios que estão colocados para a instituição no período vindouro, a saber:

- ✓ formular estratégias de desenvolvimento nacional em diálogo com atores sociais;
- ✓ fortalecer sua integração institucional junto ao governo federal;
- ✓ caracterizar-se enquanto indutor da gestão pública do conhecimento sobre desenvolvimento;
- ✓ ampliar sua participação no debate internacional sobre desenvolvimento; e
- ✓ promover seu fortalecimento institucional.

República, Democracia e Desenvolvimento
contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo

Volume 10

Diálogos para o Desenvolvimento

Organizadores
José Celso Cardoso Jr.
Gilberto Bercovici

República, Democracia e Desenvolvimento
contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo

ipea

Volume 10

Diálogos para o Desenvolvimento

Brasília, 2013

Organizadores
José Celso Cardoso Jr.
Gilberto Bercovici

República, democracia e desenvolvimento : contribuições
ao Estado brasileiro contemporâneo / organizadores:
José Celso Cardoso Jr., Gilberto Bercovici.- Brasília :
Ipea, 2013.
746 p. gráfs. tabs.– (Diálogos para o Desenvolvimento ;
v. 10)

Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-7811-179-3

1. República. 2. Democracia. 3. Desenvolvimento
Econômico. 4.Brasil. I. Cardoso Júnior, José Celso Pereira.
II. Bercovici, Gilberto. III. Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada. IV. Série.
CDD 321.860981

SUMÁRIO

CAPÍTULO 3

PRESIDENCIALISMO, FEDERALISMO E CONSTRUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO*

Antonio Lassance

1 INTRODUÇÃO

Presidencialismo e federalismo são as duas instituições centrais do Estado brasileiro. Respondem pelas matrizes fundamentais da organização do poder e estabelecem as bases de independência, autonomia e interação entre Executivo, Legislativo e Judiciário, de um lado; e União, estados, municípios e Distrito Federal, de outro.

O objetivo deste trabalho é discutir a trajetória que ambas instituições cumpriram ao longo da República e demarcar alguns de seus arranjos distintos, essenciais para a compreensão dos processos de construção e transformação do Estado e para a explicação das suas situações de estabilidade ou de crise institucional e política.

Resgatar o debate sobre o Estado brasileiro pressupõe revisar alguns parâmetros teórico-conceituais, principalmente à luz das trilhas abertas pelo novo institucionalismo. Para tanto, é necessária uma agenda de pesquisa orientada a suprir determinadas lacunas.

A agenda limitada à dimensão do "sistema político" e saturada na análise da tramitação congressual, é forçoso dizer, atrofiou da variável federalismo na explanação sobre os processos de mudança política e de reorganização do Estado brasileiro, vividas a partir da Constituição promulgada em 1988. Há ainda lacunas sobre os mecanismos internos de formação de agenda pelo Executivo, tomada de decisão e de implementação diferenciada de políticas; sobre o papel da burocracia – inclusive seu papel político; sobre a ascensão do Judiciário como ator de proa em processos de mudança institucional, entre outras questões que apenas recentemente começaram a ser abordadas com mais atenção por pesquisadores.

* Este capítulo corresponde a uma versão ligeiramente modificada do capítulo 2 do livro *Estado, instituições e democracia: república* (volume 1), organizado e editado por Luseni Aquino, Alexandre dos Santos Cunha e Bernardo Medeiros, todos da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, para o projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro. A responsabilidade por este novo texto é exclusiva do autor que o assina. Com isto, isenta-se o Ipea por erros, omissões e opiniões assinadas neste novo trabalho autoral.

2 BASES DO PRESIDENCIALISMO: A MODELAGEM INSTITUCIONAL CANÔNICA

A modelagem institucional do Poder Executivo se deu pela confluência de vertentes filosóficas – o racionalismo iluminista e contratualista; jurídicas – o constitucionalismo moderno; e políticas – o estado moderno representativo. Tal confluência apareceu, no século XVIII, consubstanciada na obra *O Espírito das Leis* (1748). O clássico de Montesquieu não abandonou o "dogma" de Bodin e Hobbes a respeito do Estado uno, indivisível, coeso, mas suscitou uma possibilidade moderna: um Estado capaz de especializar-se em ramos. Por isso, a ideia de Montesquieu é a da separação, e não a da divisão de poderes: o poder fundado em um único tronco, mas que se ramifica para melhor agir e ampliar seu raio de ação sobre os assuntos que interessam à sociedade que ele representa.

Esse modelo institucional sofreu torção decisiva – por que não dizer, uma ruptura – a partir da implantação do presidencialismo federativo nos Estados Unidos. Em 1787, esse país instalou uma convenção destinada a reformar seu Estado. A grande mudança foi a transformação de sua confederação em federação. Bem ao espírito do contratualismo do século XVIII, houve um detalhamento exaustivo da nova organização política, esmiuçando-se seu modo de solução de controvérsias e suas possíveis consequências para as relações sociais e políticas já estabelecidas. Surgiu daí um modelo institucional que teria grande influência nos dois séculos seguintes – nas inúmeras repúblicas erigidas desde então e ainda hoje.

O processo de mudança empreendido pelos estadunidenses seria marcado por um paradoxo aparente. De um lado, uma constituição enxuta, em certo sentido tosca, mais parecida com um manual de funcionamento do Estado – o que foi corrigido posteriormente pelas emendas que introduziram o que faltava de mais importante: declarações de direitos. De outro lado, uma obra política monumental e requintada, de implicações profundas para o pensamento republicano e a prática dos governos: *O Federalista* (Hamilton, Madison e Jay, 1995).

A constituição sintética era fruto não da virtude, mas de uma impossibilidade: a de estabelecer acordo sobre muitas questões essenciais (Riker, 1964; 1953). Já *O Federalista* destinava-se a defender o projeto de mudança que seria levado a referendo popular nos estados. Sua principal estratégia baseava-se na explicação das modificações introduzidas e na análise das implicações futuras do novo modelo. Os textos, escritos por Hamilton, Madison e Jay, publicados entre 1787 e 1788, já foram amplamente analisados em suas múltiplas facetas (Siemers, 2004; Riker, 1996; 1987; 1953; Bailyn, 1993; Ostrom, 1991; Peterson, 1985; Pocock, 1975; Wood, 1962; Rossiter, 1961; Dahl, 1956; Beard, 1913).

Dois aspectos em particular interessam à análise proposta por este capítulo. O primeiro deles é o rompimento da barreira conceitual entre separação e divisão

do poder. Sem os receios que permaneciam na concepção de Montesquieu, *O Federalista* fala abertamente em divisão de poderes. São poderes múltiplos, e não um só poder; são distintos e formam organismos diferentes, independentes e autônomos, embora com controles mútuos. "Os três grandes departamentos do poder devem ser separados e distintos" (Hamilton, Madison e Jay, 1995, p. 444).

O princípio dos freios e contrapesos (*checks and balances*) ultrapassou a ideia de mera separação de funções e a substituiu pela relação intercalada e sobreposta entre os poderes. No sentido positivo, representa controle e compartilhamento do poder (*sharing of powers*). Em sentido negativo, representa risco de fragmentação e conflito de prerrogativas (Elazar, 1987).

O segundo aspecto diz respeito ao fato de que a teoria da divisão dos poderes, apesar de servir ao propósito de diminuir as incertezas e receios quanto ao surgimento de um poder central tirânico, destinava-se, na verdade, a instituir algo além do poder dos estados federados, com a criação de um novo governo e um novo Legislativo, freando o poder dos legislativos estaduais, considerados perigosamente populares e sujeitos à emergência de maiorias instáveis e turbulentas.

A noção de divisão era essencial à tarefa de convencer os cidadãos dos estados norte-americanos de que não se estava criando um poder central acima dos demais, e sim um governo a mais, sem interferir nos poderes e governos já existentes nos estados (Lassance, 2009, p. 42). "O que o federalismo fez foi criar um governo adicional" (Riker, 1953, p. 307).

A divisão instituía um estado com duas matrizes institucionais intercaladas: uma horizontal e outra vertical. A matriz horizontal distinguia poderes e definia funções próprias: executivas, legislativas e judiciárias. A matriz vertical demarcava a presença de entes federados com poderes diferenciados pelo critério territorial: a União (poder federal) e os estados. A ideia de matrizes distintas e compostas é clara na concepção original:

> Na república composta da América, o poder concedido pelo povo é primeiro dividido em dois governos distintos; então, a porção destinada a cada um deles é subdividida em órgãos separados. Dessa forma, uma dupla segurança será erigida para os direitos das pessoas. Os diferentes governos irão controlar-se uns aos outros; ao mesmo tempo, serão controlados em si mesmos (Hamilton, Madison e Jay, 1995, p. 481).

O presidencialismo tornou-se paulatinamente a essência da matriz horizontal do Estado, possibilitando ao Executivo assumir prerrogativas centrais. O destaque da figura do presidente da República, associado aos fortes atributos de liderança, coordenação e interlocução – o que inclui o destaque de sua exposição pública –, afetaria o perfil da atuação dos demais poderes. No Legislativo, os próprios partidos se organizavam pelo padrão presidencialista e as bancadas parlamentares se obrigavam a concentrar sua força na figura das lideranças congressuais.

Em alguns casos, até mesmo o Judiciário sofreria esta influência – como no caso da Suprema Corte dos Estados Unidos, sob James Marshall. Por mimetismo organizacional e razões de ordem prática, o presidencialismo passou a ser o modelo institucional mais comum até entre as organizações sociais, fossem elas comunitárias, profissionais, recreativas, orientadas por determinados propósitos (*advocacy*) ou grupos de interesse (Skocpol, 1996).

O federalismo, por sua vez, compôs a característica essencial da matriz vertical do Estado, com consequências diretas para a organização dos partidos e das organizações civis. Sua fórmula de governo composto, tal e qual sintetizou Elazar, era a de "governo compartilhado e autogoverno" – *shared rule plus self-rule* (Elazar, 1987, p. 12).

As duas matrizes passaram a definir o Estado e a estabelecer uma lógica contraditória. A divisão de poderes horizontais e verticais foi usada como regra para unificar e dividir territórios, estruturar e fragmentar as organizações políticas, condensar e fracionar interesses diversos em disputa. O presidencialismo foi um instrumento essencial para forjar a unidade do Estado, enquanto o federalismo garantiu a diversidade na composição da representação. A adoção da fórmula não impediu, em vários países, a ocorrência de autoritarismo, conflitos separatistas, desigualdades regionais e segregacionismo de identidades. Inclusive, nestes casos, as tensões decorreram ou foram ampliadas por desequilíbrios na relação entre presidencialismo e federalismo.

3 A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO E O LUGAR DO PODER EXECUTIVO

Presidencialismo e federalismo nasceram no Brasil como forma histórica de governo, reinventando e adaptando o modelo original a necessidades práticas (Carmagnani, 1993, p. 397-398). Embora, desde a época de Deodoro, a Presidência da República buscasse agir como centro de gravidade do novo regime e materializar sua influência no desenho institucional que seria herdado às gerações seguintes, a União e o presidente acabaram derrotados em suas pretensões.

A adoção de um arranjo com o enfraquecido Executivo federal mostra que o modelo norte-americano não foi copiado à risca nos Estados Unidos do Brasil.

A Constituição de 1891 estabeleceu ampla autonomia dos estados e grande poder do Legislativo frente ao Executivo. Circunstancialmente, tratava-se de reação às investidas centralizadoras de Deodoro e uma inversão do modelo institucional do Império.

O Executivo federal não contava com estrutura, nem com poderes que o capacitassem a exercer um papel de coordenação de interesses, além de não possuir uma agenda que unificasse uma coalizão sólida em torno do novo regime republicano.

Em contraste com o presidencialismo enfraquecido, em âmbito federal, havia o ultrapresidencialismo dos estados (Abrucio, 1998), tendo o Rio Grande do Sul como exemplo extremo (Trindade, 1980; Rodríguez, 2000). Paradoxalmente, a matriz presidencial federal ganharia dominância pela ação dos estados centrais da Primeira República – São Paulo e Minas Gerais. As políticas de estabilização, de desenvolvimento econômico e as de cunho social viriam, nesta ordem, a exigir a coordenação de esforços no âmbito federal e a enfática liderança dos presidentes.

O presidencialismo federal seria reforçado pela importância que ganhavam as políticas de estabilização econômica, destinadas a controlar a inflação e sanear as finanças públicas, e as políticas de desenvolvimento, voltadas a conseguir empréstimos necessários às obras de infraestrutura e a proteger de modo artificial a economia do café.

É a partir da presidência de Campos Sales que a Presidência da República se estabelece como pivô da organização do Estado brasileiro. A equação conhecida como *política dos governadores*, ou *política dos Estados,* como o próprio Campos Sales dizia preferir, era de fato a política do presidente da República e das forças que garantiram sua eleição e maioria congressual.

Tratava-se de uma solução que robustecia o presidencialismo federal sem enfraquecer o presidencialismo estadual e municipal. Ao contrário, tinha a tendência de fortalecê-los ao extremo. Vitor Nunes Leal, em sua obra clássica e institucionalista *avant-la-lettre*, faria uma bela apresentação dos mecanismos complexos e bastante efetivos do presidencialismo federativo, desde seu auge, na Primeira República, até seu declínio (Leal, 1948).

Basicamente, a política dos governadores estabelecia uma coalizão nacional calcada na aliança dos estados que tinham maior peso no eleitorado e demonstravam maior grau na unidade política. Os critérios essenciais eram: a representatividade incontestável de suas lideranças, a hegemonia sobre as forças políticas de seus municípios, a coesão partidária e a disciplina congressual.

Campos Sales, com o uso da máquina federal e uma coalizão "dos grandes" – São Paulo, Minas Gerais e Bahia –, garantiu políticas difíceis, de ordem fiscal e monetária, tidas como cruciais para honrar compromissos financeiros externos e sustentar os interesses de longo prazo do café (Bakes, 2006).

Sob Vargas, a política social viria de modo decisivo a contribuir com a tendência de fortalecimento do Executivo federal e da Presidência da República, em particular.

Primeiro, de forma negativa, como nos atos feitos para reprimir a organização de operários e a luta por direitos – a exemplo da Lei Adolfo Gordo, de 1907, destinada a expulsar imigrantes envolvidos em greves e atos de resistência operária.

Posteriormente, os presidentes das primeiras décadas do século XX tomariam iniciativas, ainda tímidas, para harmonizar a legislação social que começava a ser estabelecida ou reclamada nos estados. Alguns exemplos são a Lei de Acidentes de Trabalho (1919), a Lei Elói Chaves, que organizava o instituto das caixas de aposentadorias e pensões (1923), a Lei de Férias (1925), a Lei de Regulamentação do Trabalho de Menores (1926), entre outras (Gomes, 1979; FGV, 2009).

O governo de Artur Bernardes (1922-1926) chegou a formular uma proposta de código do trabalho, prejudicada pela oposição liberal ao projeto e pela fragilidade de seu turbulento governo. Anteriormente, em 1920, a Câmara dos Deputados criara uma Comissão Especial de Legislação Social e o governo instituíra, em 1923, um Conselho Nacional do Trabalho, que em 1928 caminhava para ter poderes de arbitragem.

Vargas consolidou e expandiu a esfera de atuação do Estado na área social, que já vinha sendo dilatada passo a passo. Em sua presidência, a política social foi intensificada em suas funções de regulação, houve a estabilização do mercado de trabalho e a reprodução da força de trabalho sob condições mínimas de bem-estar. Embora desagradasse ao empresariado, tinha como objetivo conter a tensão operária e alimentar um sindicalismo de conciliação (Batalha, 2000; Vianna, 1978).

A presidência de Vargas implementou uma nova equação política presidencial, na qual o fortalecimento do Executivo federal e da figura do presidente se deu às expensas dos presidencialismos estadual e municipal, que viram o esvaziamento de suas funções e a delimitação de suas práticas na forma de regulamentos administrativos – daí a importância central do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). São emblemáticas, a este respeito, a substituição da denominação de presidentes de estado pela de "governadores" e a queima das bandeiras estaduais.

A ruptura que ocorreu em 1930 partiu da fissura no arranjo federativo que vigorou durante a Primeira República – que passaria a ser apelidada de "República Velha". Neste sentido, 1930 é o novo momento fundador. Os ganhos que Vargas conseguiu em termos de concentração do poder e fortalecimento da Presidência da República só podem ser explicados diante da crise profunda do modelo federativo de 1891.

A reorganização do serviço público, a constitucionalização de direitos sociais e a montagem de estruturas estatais destinadas a ofertar bens públicos em grande escala são parte de longa trajetória. O fortalecimento do Executivo federal e do presidencialismo sob Vargas veio como forma de dar musculatura para a realização destas tarefas.

O rol de poderes do presidente seria definido na forma de suas prerrogativas. Maiores ou menores, a depender do contexto, elas estariam ancoradas em três pilares: o poder de iniciativa legislativa, o poder regulamentar e sua estrutura

de governança – o que Codato denominou, apropriadamente, de "estrutura e os mecanismos políticos" de um regime (Codato, 2008, p. 97-107).

Seu poder de iniciativa seria institucionalizado em duas dimensões: a reserva de competência – naquilo que caberia exclusivamente ao presidente propor – e o poder de legislar concorrentemente ao parlamento. A reserva de competência do presidente da República sofreria variações importantes ao longo do tempo, mas consolidou um conjunto de regras que se manteve sob a responsabilidade do chefe do Executivo, na forma hoje estipulada pelo Artigo 84 da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Quanto ao poder de legislar, este foi amplo em certos contextos, como nos decretos-lei – governo provisório de Vargas, 1930-1934; ditadura do "Estado Novo", 1937-1945; e ditadura militar, de 1964-1984 –, tendo depois ganhado forma bem mais limitada com as medidas provisórias (MPs).

O que há de comum aos diferentes períodos é o fato de inscreverem, no desenho institucional brasileiro, a prerrogativa do presidente de tomar decisões com eficácia legal imediata. As diferenças entre cada período e seus respectivos instrumentos estão na margem de manobra do Legislativo para rejeitar ou reformar medidas adotadas. De todo modo, o poder de legislar do presidente significa, ainda hoje, a consumação de decisões que até podem ser alteradas, mas nem sempre revertidas pelo Legislativo. Inúmeros estados democráticos manteriam instrumentos desta natureza, pois estiveram assombrados com as experiências de paralisia decisória que antecederam a instauração de regimes ditatoriais (Pessanha, 2000).

O poder regulamentar do Executivo diz respeito à competência exclusiva deste braço do Estado de estabelecer as normas que orientam a implementação de suas ações, a partir do marco legal aprovado pelo Legislativo e sancionado pelo presidente. Decretos, instruções normativas, regulamentos e tantos outros instrumentos têm relevância crucial para a ação governamental. Eles definem as diretrizes das políticas, criam programas e ações, manejam e remanejam os orçamentos, imputam obrigações à burocracia e concebem formas de relacionamento com o público.

Finalmente, a estrutura de governança é dada por dois elementos, conforme a seguir.

1) A estrutura de organização do serviço público, dada pela quantidade de órgãos da administração direta e indireta e sua cadeia de comando, considerando áreas de competência, hierarquias e nível de confiança, inclusive nas formas estabelecidas informalmente pelos dirigentes. Aqui também se inclui a disposição normativa que orienta, incumbe e obriga a administração a agir e comportar-se de determinada maneira, ao mesmo tempo em que permite a ação discricionária.

2) Os arranjos de governança, isto é, a maneira como os executivos federal, estaduais e municipais relacionam-se e organizam-se para assumir, compartilhar ou executar políticas públicas.

A partir do fim da década de 1930, o Executivo redefiniu-se internamente, com a criação do DASP, previsto na Constituição de 1937 e criado por decreto em 1938. O DASP era uma estrutura de abrangência nacional replicada em âmbito estadual por meio dos departamentos administrativos estaduais – apelidados de "daspinhos". Combinando interventorias e "daspinhos", o Executivo federal passou a ditar a ordem e o ritmo da atividade pública. Os interventores copiavam "o dinamismo do governo federal (grandes obras, inaugurações, discursos a favor do progresso e do desenvolvimento etc.) e também o culto à personalidade do chefe do Executivo" (Codato, 2008, p. 101).

O autoritarismo do regime era um dos elementos de força do DASP, mas havia uma dimensão organizadora, cooperativa e também competitiva (Codato, 2008, p. 99) relacionada à oferta de recursos públicos federais, o que dava lastro ao departamento. Ele era também o centro gerador das normas que compuseram progressivamente o arcabouço administrativo e jurídico do Estado (Brasil, 1954). Além de todo o regramento do serviço público, o DASP enraizou os fundamentos do direito administrativo brasileiro. Assim tornou-se possível ao DASP sobreviver a Vargas.

A implantação de um órgão poderoso e capilarizado para reger a administração pública de todo o país influiu na formação de várias gerações de servidores públicos. O que Vargas fez foi utilizar a organização da administração pública como mote consistente para o embate com algumas das elites mais tradicionais da política oligárquica.

O mote servia ao propósito de aplicar princípios e normas tidos por universais e também à ideia de separação entre política e administração (Wahrlic, 1983), discurso até hoje muito presente no debate sobre a administração pública. Quebrando o sistema de espólio existente no Brasil, Vargas rompia um elo importante da lógica dos partidos oligárquicos da "República Velha" (Love, 2004). A estratégia tinha apelo modernizador e moralizador e foi peça do discurso político varguista contra o paroquialismo e o tradicionalismo da política que o precedeu e que a ele se opunha, sistemática e ferozmente.

A partir de 1930, toda a máquina do serviço público federal se agigantou. Surgiram novos ministérios e órgãos vinculados; multiplicou-se o número de funcionários públicos; a legislação civilista, antes coesa e concentrada em um monólito, se repartiu em inúmeras áreas (Hora Neto, 2002, p. 200), com destaque para a trabalhista, consolidada em 1943 por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Pela via administrativa de normatização do serviço público, o Executivo federal reforçou seus poderes e, com eles, os de seu chefe, o presidente da República. Estabelecidas novas frentes de trabalho – subsistemas como os de educação, saúde, cultura, trabalho, previdência e assistência – e formada a rede de atores públicos a elas relacionadas – dirigentes, burocratas, sindicalistas –, os custos econômicos, políticos e sociais para reverter este processo tornaram-se muito maiores, ou até impraticáveis, comparados aos custos gerados por problemas de ineficiência na gestão e por falhas de governo.

O presidencialismo, que principiou como instituição central da política dos estados na Primeira República, passou a ter o Executivo federal cada vez mais como pivô de sustentação de todo o arranjo federativo. A partir daí, o desenho institucional sofreria oscilações na configuração de suas matrizes horizontal e vertical, com os paradigmas da estabilidade, do desenvolvimento e da reforma social pairando sobre o processo de construção do Estado (*state building*).

A atuação dos presidentes da República seria decisiva à articulação de interesses políticos, à montagem de coalizões governantes e à implementação de modelos diferenciados de gestão de políticas públicas.

4 FEDERALISMO

Presidencialismo e federalismo se entrelaçaram e estabeleceram influências mútuas. Para uma análise correta e concreta da configuração do Estado brasileiro, as duas dimensões não podem ser tratadas separadamente, e sim em sua relação imbricada.

Tradicionalmente, as oscilações na forma de Estado no Brasil foram explicadas como sístoles e diástoles, centralização ou descentralização. A analogia era, na verdade, adaptada da visão hobbesiana, segundo a qual o *Leviatã* seria responsável por fazer os recursos de toda a sociedade fluírem pelas veias da maquinaria do Estado – fase da diástole do coração. Em seguida, estes mesmos recursos seriam usados para irrigar, como que por artérias – movimento da sístole –, a própria sociedade, de forma que se supunha mais racional, graças à visão de conjunto da orientação central do *Leviatã*.

A analogia, porém, não é precisa. Kugelmas (2001) e Kugelmas e Sola (1999) já haviam observado que períodos democráticos nem sempre significaram descentralização, e períodos de ditadura não necessariamente redundaram em centralização.

Além disso, a imagem de sístoles e diástoles se refere a movimentos necessários – naturais –, sucessivos e coordenados, o que não retrata com precisão uma trajetória, como a brasileira, pontuada por crises, golpes, reviravoltas políticas e conflitos contundentes.

A história do federalismo no Brasil é a de um processo sinuoso de estabilização e mudança, pontuado por crises. Seu momento fundacional remonta à própria Proclamação da República, mas se alonga pela Constituinte de 1891 e vai até a presidência de Campos Sales (1898-1904), quando se tornou um arranjo mais estruturado e estabilizado. Seus abalos podem ser demarcados temporalmente por uma série de conjunturas críticas: 1891, 1893, 1922, 1924, 1930, 1932, 1935, 1937, 1945, 1964, 1968, 1974, 1982 e 1984. Tanto o alargamento quanto a restrição das competências da União foram decorrentes de mudanças impulsionadas nesses momentos.

O último período, que se abre com a campanha das "Diretas Já" e conclui-se entre o fim da Constituinte de 1987-1988 e as eleições presidenciais de 1989, representou nova transformação do federalismo brasileiro. A partir das eleições estaduais de 1982, os governadores tornaram-se atores de proa da chamada transição democrática (Abrucio, 1998; 2001; 2005) e impulsionaram a radicalização da matriz federalista no modelo institucional brasileiro.

Vieram, em sequência, eventos que redirecionariam a trajetória federalista no Brasil: *i*) em 1983, as Emendas Constitucionais nº 23 (Emenda Passos Porto), que refez a divisão federativa dos recursos arrecadados, beneficiando estados e municípios, e nº 24 (Emenda Calmon), que determinou a ampliação dos recursos destinados à educação; *ii*) em 1985, a Emenda Constitucional nº 25, que restabeleceu eleições diretas em todos os níveis e concedeu autonomia política ao Distrito Federal; e *iii*) em 1988, a promulgação da Constituição, que redefiniu o quadro institucional brasileiro e introduziu o ingrediente de maior radicalidade do novo modelo federativo: a elevação dos municípios e do Distrito Federal à condição de entes federados, com um rol significativo de competências. Revertia-se a "lógica centralizadora do modelo unionista-autoritário" (Abrucio, 2005, p. 48).

A nova Constituição incorporou um municipalismo de longa tradição no pensamento político, jurídico e administrativo brasileiro e enraizou-se em parcela importante da burocracia – como aquela mais vinculada às áreas sociais.

Contribuiu também para esta mudança de primeira grandeza, verdadeira "ruptura histórica de notáveis consequências" (Ipea, 2008, p. 7), o momento político sob o qual o processo constituinte ocorreu. O governo Sarney atravessou uma profunda crise econômica e sofreu abalos em sua base de sustentação política, além de ter sido confrontado por movimentos de contestação social de grande poder de mobilização. Governadores e prefeitos haviam sido escolhidos, antes da Constituinte, por eleição direta. O presidente fora eleito na condição de vice, em eleição indireta, e empossado em função da morte do titular do cargo. Apenas em 1989, após a promulgação da Constituição, ocorreriam eleições presidenciais diretas. O desgaste da presidência no período da Constituinte certamente influiu no redesenho federativo, em favor de estados e municípios e em detrimento da União.

Havia ainda o estímulo de uma tendência, nos anos 1980 e 1990, em favor da descentralização, com o reconhecimento e enaltecimento do "poder local". Referências políticas tanto à esquerda quanto à direita apontavam em um mesmo sentido, muito embora com objetivos díspares. Governos nacionais conservadores encontraram na descentralização uma maneira de se desonerarem de encargos e atribuições, repassando-os aos governos estaduais e locais – tônica, por exemplo, da proposta de "novo federalismo" de Ronald Reagan. Em outros casos, como o brasileiro, a descentralização esteve intimamente associada à lógica do processo de transição democrática. A emergência de movimentos e lideranças democráticas tornou a participação uma bandeira, e o município, o lócus privilegiado para a sua implementação autônoma (Lassance, 2007).

À diferença de outros processos internacionais, em que houve descentralização sem o poder federal abrir mão de competências legislativas exclusivas e de autoridade fiscalizadora, no Brasil, a descentralização foi constitucionalizada e implicou autonomia ampliada dos estados e elevação de municípios e do Distrito Federal à condição de entes federados (Stepan, 1999).

Essa mudança de patamar representa elemento relevante e específico ao Estado brasileiro, além de fator crucial de uma nova trajetória de seu federalismo. A Constituição de 1988, ao institucionalizar competências próprias dos municípios, transformou-os em atores institucionais de peso para o arranjo político federativo e para a implementação de políticas públicas no país.

A inovação formal veio acompanhada de iniciativas mantidas e aprofundadas ao longo de vários governos, orientadas à descentralização de um maior conjunto de políticas públicas nacionais. Desde então, políticas descentralizadas tornaram-se a regra, e as centralizadas, uma exceção.

Até mesmo políticas que estão em áreas de sombra do desenho institucional, abrigadas ou sob a forma de competências comuns ou concorrentes, passaram a contar com estratégias *top-down* de descentralização. Pode-se citar a este respeito ações de várias áreas, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), na educação; o Programa Bolsa Família (PBF), na assistência social; o Luz para Todos, na energia; os Territórios da Cidadania, no desenvolvimento agrário; e o Segurança com Cidadania, na segurança pública, entre outros.

A compreensão sobre o que hoje é o Estado brasileiro é indissociável dessa nova realidade. A histórica relação entre União-estados-municípios sofreu transformações importantes. O formato tradicional, estabelecido pela Primeira República, associava União e estados, submetendo os municípios às diretrizes e ao domínio político estadual.

Tal modelo sofreria dois revezes ao fim dos anos 1980 e por toda a década de 1990. Em primeiro lugar, pela citada inovação que elevou o *status* institucional dos municípios. Em segundo lugar, pela aguda e prolongada crise fiscal que levaria os governos estaduais à falência. Desse modo, entrava em declínio o modelo de ultrapresidencialismo dos governadores.

Os governos estaduais passaram, então, a governar sob estreita dependência das políticas federais de ajuste fiscal. A dinâmica autofágica instalada nesse período de crise fiscal seria marcada por políticas de soma-zero dos governadores contra os estados vizinhos e a União – como no caso da "guerra fiscal" – e de terra arrasada contra seus sucessores, que herdariam dívidas impagáveis e estruturas governamentais desmontadas ou viciadas. Abrucio sintetizou o quadro como "federalismo predatório" (Abrucio, 2005; 2001; 1998). O declínio do poder dos governadores de estado significou a dominância clara da União, por meio dos instrumentos da política de ajuste e estabilização macroeconômica – período FHC (1995-2002).

No que tange às políticas sociais, os estados passaram a posicionar-se de modo diferente a partir da ascensão de um velho personagem, o prefeito, agora renovado e reforçado política e institucionalmente. Muitos municípios viram na crise das políticas públicas dos estados e nas dificuldades de gerenciamento de programas pela União uma oportunidade para expandir seu raio de ação e oferecer serviços públicos em substituição ou em associação aos governos estadual e federal.

O fenômeno se refletiu no crescimento das ações descentralizadas, dos convênios e das transferências fundo a fundo, feitos diretamente entre o governo federal e as prefeituras. O processo foi acentuado durante o governo Lula (2003-2010), na esteira da política de desenvolvimento social – ancorada pelo PBF.

Os estados continuam sendo atores cruciais no arranjo federativo dada a sua influência na organização dos partidos, sua relação com as bancadas estaduais na Câmara e no Senado e sua importância nas eleições. Em particular, para as reformas constitucionais e os projetos prioritários do Executivo federal, quando se torna necessário viabilizar acordos, os governadores de partidos oposicionistas chegam inclusive a cumprir o papel de *brokers* – mediadores e "quebra-gelo" entre governo e oposição.

5 O PRESIDENCIALISMO

O presidente da República é o pivô do presidencialismo federativo. Os presidentes são essenciais para a montagem de sistemas e subsistemas que relacionam regras formais e informais, como na política dos governadores, no fenômeno do coronelismo, na montagem de governos de coalizão, na negociação congressual de projetos prioritários, nos regimes de políticas públicas e, de maneira mais corriqueira, na ação discricionária, em inúmeros casos em que o regramento formal

faculta seu manejo – aquilo que já foi considerado como o "cavalo de troia" do Estado de direito (Subirats, 2006, p. 115; Enterria e Fernandez, 1980, p. 384). Quando Campos Sales dizia ser o presidencialismo o "governo pessoal constitucionalmente organizado" (Ferreira Filho, 1987, p. 136), referia-se a esta relação entre regras formais e informais, na qual o presidente é o principal responsável por transformá-la em um arranjo – e demonstrava estar consciente de seu papel.

O presidencialismo facilita a compreensão sobre quem representa o povo e chefia o Estado; sobre quem toma decisão e se responsabiliza pelos resultados – positivos ou negativos; e sobre quem tem a obrigação de empreender iniciativas em prol do interesse público.

Ao contrabalançar o poder do Legislativo, o presidencialismo tende a sobrepesar o Executivo. Cria-se então o perigo da centralização do poder nas mãos de uma só pessoa. Schlesinger (1973) caracterizou o governo de Richard Nixon como uma tentativa de instaurar uma presidência imperial. Bem antes, um polêmico livro já se referia ao assunto, *Sua majestade, o presidente do Brasil* (Hambloch, 1981).

Não se trata de um problema inerente apenas ao presidencialismo, mas ao Estado em si. O que ocorre de específico no modelo propugnado pelos federalistas é que, para se fortalecer, o Executivo não precisaria invadir e muito menos usurpar prerrogativas do Legislativo, mas simplesmente realizar a tarefa para a qual foi concebido. Desde o início, limitava-se o poder do Legislativo, retirava-se sua primazia em muitas questões, dilatava-se seu tempo de análise e assim se mitigava o risco de paralisia decisória, ampliando o raio de ação do Executivo. Há críticas à ação do Executivo "contra" o Legislativo que muitas vezes se esquecem do pressuposto normativo sobre o qual se assenta seu poder.

O presidencialismo federativo funda-se na ideia de que um Executivo vigoroso pode ser plenamente consistente com a natureza do governo republicano (Hamilton, Madison e Jay, 1995, p. 643). Na verdade, bons governos republicanos requereriam um Executivo forte.

> Um Executivo frágil implica na frágil execução das ações de governo. Em outras palavras, uma execução frágil das ações de governo é o mesmo que a má execução dessas ações. Um governo que age mal, não importa em teoria qual seja a sua configuração, acaba sendo, na prática, um mau governo (Hamilton, Madison e Jay, 1995, p. 644).

Os ingredientes considerados pelos federalistas como necessários para que o Executivo tivesse a necessária capacidade para agir são:

- a unidade – a coesão interna ao próprio Executivo;
- a temporalidade – o tempo de mandato e a regra sobre reeleições;

- a necessária provisão de apoio – que pode ser resumida como a necessidade de uma coalizão no Congresso capaz de garantir que as iniciativas do presidente sejam aprovadas; e
- as prerrogativas, isto é, o conjunto de poderes suficientes e automáticos para agir (Hamilton, Madison e Jay, 1995, p. 644).

A lista é ampla o suficiente, em suas preocupações, e devidamente sumarizada – ou "elegante" – para compor um rol de critérios fundamentais que podem ser transformados em lista de variáveis diferenciadoras das alterações da trajetória do Poder Executivo em um mesmo país, ou para a análise comparativa sobre as diferenças na configuração do Estado em diferentes países.

Os atributos do Executivo o colocam em uma condição contraditória. Ele é, ao mesmo tempo, um concorrente e um complemento ao Legislativo. Tem poderes contrastados e, muitas vezes, confrontados aos do Parlamento. O Executivo deveria ser rápido; o Legislativo, lento. Este tenderia a ser plural; aquele deveria ser hierárquico, dependente da unidade de comando, inclusive para que suas falhas expusessem os responsáveis. O Legislativo, pela lei, estabeleceria diretrizes e orientações; o Executivo as implementaria e supriria, com ação discricionária, os detalhes da execução (Hamilton, Madison e Jay, 1995, p. 645-650). No presidencialismo federativo, o Legislativo foi desenhado para ser a casa da estabilidade; o Executivo, a do dinamismo.

O Legislativo teria proeminência primacial, originária e constitucional – derivada do fato de que todos os poderes da República nasceriam de um ato do Legislativo (a Constituição) – e se manteria assim pela sua função de aprovar as leis. Não necessariamente de iniciá-las, mas dar seu escopo final. Madison e Hamilton consideravam o sobrepeso do Legislativo uma inconveniência a ser diminuída. Uma das maneiras de se alcançar o objetivo foi, justamente, dividi-lo em duas casas: uma câmara e um senado.

> O remédio para esta inconveniência é dividir em dois ramos diferentes e torná-los, por meio de diferentes modos de eleição e diferentes princípios de ação, tão pouco ligados uns aos outros quanto a natureza das suas funções comuns e a sua igual dependência da sociedade o permitam. Pode até ser necessário protegê-los de perigosas usurpações por meio de ainda mais precauções. Tal como o peso da autoridade legislativa exige que ela seja assim dividida, a fraqueza do Executivo pode exigir, por outro lado, que ele deva ser fortalecido (Hamilton, Madison e Jay, 1995, p. 480).

A necessidade de contrabalançar o Legislativo origina também o poder de veto do Executivo às leis aprovadas. A importância institucional deste mecanismo na teoria do presidencialismo federativo é dada no capítulo sobre a provisão de apoio ao Executivo; isto é, em casos extremos, quando lhe faltasse maioria mais sólida, o Executivo teria ainda uma carta na manga: vetar propostas do Legislativo e obrigá-lo a apresentar ampla maioria para derrubar o veto.

O tempo atuaria como forma de restrição e fator de renovação dos poderes do presidente. A limitação dos mandatos restringiria a perpetuação no poder, mas a possibilidade da reeleição renovaria a representação e serviria de estímulo ao bom governo. Faria os interesses do presidente "coincidirem com suas obrigações" (Hamilton, Madison e Jay, 1995, p. 677). O teste eleitoral seria uma das formas de controle sobre os agentes públicos.

Em suma, o modelo institucional do presidencialismo federativo acabou levando à mudança que está no cerne da diferença entre presidencialismo e parlamentarismo: o Legislativo deixa de ter o monopólio da representação política – como no caso do modelo lockeano –, que passa a ser disputado também pelo Executivo. Embora o Legislativo tenha, sob condições democráticas, a primazia do momento fundacional do regime político, na medida em que é dele a tarefa de instituir uma constituição, ocorre de a feitura do texto constitucional contar, muitas vezes, com a intensa disputa e a larga influência do Executivo – como ocorreu, no Brasil, nas constituintes dos períodos democráticos de 1891, 1933 e 1987 – em favor de prerrogativas amplas e concentradas para o presidente.

Os poderes presidenciais definem uma lógica de organização do Estado, por meio da qual o Executivo passa a ser o centro de gravidade desta organização. Ao Legislativo recaem, sobretudo, prerrogativas autorizativas e de controle sobre as ações do Executivo, com o poder de revisar ou suspender decisões do governo. Outros fatores fariam acrescentar características complementares, algumas delas bastante significativas, como a delegação ao Executivo da prerrogativa de legislar em determinadas matérias, sob a justificativa de urgência e relevância.

O papel proeminente da presidência se beneficiou ainda de uma trajetória cumulativa de suas prerrogativas e da ampliação de seu poder de implementação de políticas – inclusive pela multiplicação de órgãos públicos, programas, ações e seus respectivos orçamentos.

Inovações dessa natureza dependem de autorização congressual. Em muitos casos, tramitam lentamente nas casas legislativas e estão sujeitas a toda sorte de obstáculos e vetos. Mas há circunstâncias que imprimem ritmo acelerado a algumas delas, por exemplo, quando decorrem de uma plataforma eleitoral vitoriosa e se transformam em prioridade da pauta presidencial. Ou quando, na esteira de conjunturas críticas, ganham relevância na agenda pública, amparadas por opiniões bem reputadas de empreendedores de políticas.

Não obstante, uma vez aprovadas, as inovações passarão a acrescentar nova gama de poderes à disposição do Executivo. Com um novo marco legal instaurado, o presidente da República, auxiliado pelos ministros, terá poderes para regulamentar ampla e plenamente os dispositivos legais. Ou seja, a atividade legislativa implica, ao fim e ao cabo, reforço dos poderes do Executivo.

O fenômeno da cumulatividade das prerrogativas explica fenômenos como os descritos por Neustadt (2008), ao analisar as presidências modernas. Para ele, as inovações introduzidas por um presidente se tornam, dali em diante, parte da paisagem institucional de todas as presidências. Presidentes posteriores farão uso daquelas inovações tanto porque o auxiliam quanto porque eles não querem parecer menos capazes que seus antecessores. O que antes era uma inovação, motivada por uma escolha, torna-se obrigação a ser cumprida. Passa a estar incorporada à imagem construída em torno do que se espera de um presidente (Neustadt, 2008).

A ampliação das atribuições, da estrutura e dos orçamentos à disposição do Executivo revelou-se um processo vantajoso em pelo menos três situações:

1) No caso das políticas de caráter universal, como saúde, educação, trabalho, previdência e assistência social, entre outras, que precisavam ser assumidas pela União em seu custeio e investimento, dada a incapacidade da maioria dos estados e municípios em arcar isoladamente com o ônus de sua implementação.

2) Nos casos em que é necessário harmonizar regras para evitar desavenças regionais, como acontece com a questão trabalhista, propícia a estimular desequilíbrios no mercado de trabalho e a nivelar por baixo a provisão de direitos.

3) No âmbito da política macroeconômica e da atividade de planejamento, que durante um bom tempo contaram com um relativo consenso sobre o papel do Estado nacional para ampliar as chances de desenvolvimento dos países. Tal perspectiva atravessou seis décadas de política econômica brasileira, com modulações diversas, e só seria abalada, posteriormente, diante da conjuntura crítica de hiperinflação que alcançou níveis extremos ao fim dos anos 1980 e início dos 1990.

Diante da tendência à cumulatividade das prerrogativas presidenciais, o Legislativo busca formas de defender-se estrategicamente. No caso brasileiro, a saída encontrada foi a de ampliar o rol de dispositivos constitucionalizados.

A Constituinte de 1987-1988 concebeu estrategicamente amplos poderes ao Poder Legislativo, em face do Executivo e do Judiciário. Isto foi feito a partir de um texto detalhista – uma “constituição analítica”, conforme o vocabulário jurídico. Mesmo quando não se detalha, a matéria é reservada a lei complementar – portanto, sob a guarda de uma decisão do Legislativo. Obriga-se que as matérias devam ser não só submetidas ao Legislativo – como ocorre a qualquer projeto de lei ordinária –, mas também contem com a ampla maioria. São três quintos dos votos dos membros, requerido para as emendas constitucionais, e a maioria absoluta dos membros, para leis complementares.

A maneira que o presidente tem de reagir a esse quadro institucional, convivendo e sobrevivendo a um Legislativo de amplos poderes, tem sido amplamente analisada pela tese do presidencialismo de coalizão.

6 A TESE DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

A tese do presidencialismo de coalizão tornou-se *mainstream* na caracterização do sistema político brasileiro. De acadêmica, tornou-se expressão de referência para a imprensa e para os próprios políticos.

A formulação original, de Abranches (1988), concentrava-se em analisar as chances de governabilidade do presidencialismo no Brasil, em contraste com o presidencialismo e o parlamentarismo de outros países. A ênfase do autor confrontava visões que negligenciavam o papel dos partidos, até então tidos como pouco relevantes, por demais personalistas, paroquiais e fisiológicos.

A tese merece ser contextualizada. O processo de transição democrática ainda estava em andamento e pairavam inúmeras incertezas sobre até que ponto o país seria governável com a Constituição recém-promulgada. O próprio presidente da República à época havia opinado com pessimismo a este respeito.

Naquele momento, a ciência política de matriz norte-americana e europeia firmava posição sobre supostas vantagens do parlamentarismo sobre o presidencialismo (Linz, 1994; Lijphart, 1992), enquanto a América Latina aguardava as datas das próximas crises ou dos golpes que interromperiam suas transições inconclusas (Ames, 2001; Mainwaring, 1997; 1993). Os diagnósticos eram os piores possíveis: partidos fracos, falência do presidencialismo, democracia inepta – o *feckless*, de Mainwaring – ou encalacrada – o *deadlock*, de Ames.

Contra essa corrente de opiniões e antes do plebiscito marcado para 1993, que poderia ter alterado o regime, Abranches (1988) apresentava fortes suspeitas de que o Brasil tinha bons recursos de governabilidade e orientava-se por coalizões relativamente consistentes. Em muitos aspectos, o presidencialismo brasileiro não ficava a dever, em estabilidade, a muitos gabinetes dos regimes parlamentaristas europeus.

A construção embrionária tinha por principal virtude projetar, em teoria, hipóteses que ainda não haviam tido tempo de demonstrar seus efeitos práticos. Por isso, faltavam mais evidências à tese, supridas com uma análise histórica da política brasileira desde 1946, em sintética retrospectiva.

A tese estava mais para uma agenda de estudos, à espera de ajustes e evidências empíricas, que para uma definição fechada sobre o presidencialismo no Brasil. Suas linhas mestras ganharam mais envergadura explanatória e base empírica a partir dos estudos de Figueiredo e Limongi (1988; 1999). Contribuições importantes foram dadas posteriormente por inúmeros autores (Almeida e Santos, 2009;

Santos, 2003; Amorim Neto, 2006; Amorim Neto e Tafner, 2002; Inácio, 2006; Pereira, Power e Rennó, 2005).

O arcabouço do presidencialismo de coalizão, acrescido de inúmeras contribuições – nem todas convergentes (Power, 2010) –, pressupõe que o presidente da República é detentor de prerrogativas que lhe proporcionam grande poder de iniciativa. Em especial, o presidente detém razoável poder de legislar, garantido pela possibilidade de editar medidas provisórias (MPs), de eficácia imediata, embora possam ser rejeitadas ou reformadas pelo Congresso.

Em função do quadro pluripartidário, com grande número de partidos, o presidente é impelido a montar seu governo com base em uma coalizão suficientemente grande para que tenha maioria Legislativa e possa realizar a sua agenda, ou seja, aprovar suas matérias prioritárias – cerne da formulação original de Abranches (1988).

O poder de iniciativa, porém, deve reverter-se em poder de agenda; ou seja, o presidente precisa garantir que as iniciativas adotadas ou as medidas implementadas sejam apreciadas pelo Legislativo, com vista à sua aprovação. Figueiredo e Limongi (1999) conceituam o poder de agenda como a capacidade de definir os temas substantivos a serem apreciados e determinar os passos e a sequência do processo decisório (*op. cit.*, p. 69).

Para tanto, a montagem de governos de coalizão normalmente respeitará a proporção de partidos existentes no Congresso, de modo que haja sintonia entre Executivo e Legislativo. Os partidos tornam-se partícipes do governo e, em contrapartida, apresentam razoável grau de disciplina. É necessário esforço permanente de coordenação, de forma a compatibilizar os interesses dos parlamentares com a pauta prioritária do Executivo. O Legislativo, dessa forma, não tem papel passivo diante dos interesses daquele poder.

Os acordos em torno dessa pauta comum garantem mais possibilidades de aprovação das prioridades do Executivo, o que têm se revertido em sua preponderância sobre a pauta "autóctone" do Legislativo. Contribui também para que predominem questões de abrangência nacional sobre as de natureza local.

Os estudos sobre o presidencialismo de coalizão têm sido profícuos e descrevem de maneira bastante razoável a relação entre o Executivo e o Congresso, em âmbito federal. Porém, pelo menos três grandes questões ainda aguardam tratamento mais adequado: a questão federativa, a agenda oculta do presidente e a dimensão burocrática.

A tese original de Abranches (1988) não tinha como avaliar os desdobramentos da radicalização federalista do modelo institucional brasileiro e do peso que ela passaria a ter após 1988. Todavia, mesmo com os desdobramentos posteriores, o federalismo continua a ser tratado no modelo do presidencialismo de

coalizão como uma "interferência", o que significa dizer, como variável exógena, considerada, mas não explicada pelo modelo. Pode-se dizer que ele reproduz o paradigma rikeriano, pelo qual o federalismo aparece como variável interveniente, mas pouco importante (Riker, 1975).

Trata-se de considerável lacuna pelo fato do paradigma antifederalista rikeriano estar superado – uma profusão de estudos demonstra que o federalismo faz diferença – e, no caso brasileiro, pela configuração das instituições no Brasil pós-1988.

O federalismo é essencial à explanação sobre o Estado, de forma geral, e ao presidencialismo, em particular. A começar pelo fato de que a eleição do presidente depende, em muito, dos palanques estaduais. Além disso, a composição do Congresso é definida e ponderada pelo critério federativo, que estabelece o tamanho das bancadas e dá aos estados menores em população superpoderes senatoriais.

O fato é que o federalismo altera profundamente a dinâmica das políticas públicas no Brasil, mais até que em outros países, tendo em vista os municípios sendo atores institucionais de peso ainda maior desde 1988. A este quadro institucional formal, como se viu anteriormente, combina-se a trajetória de descentralização pavimentada – e com forte apoio federal – por vários governos (Arretche, 2006; Abrucio, 2005; Draibe, 1999).

Quanto à chamada agenda oculta do presidente, este tema diz respeito não apenas à tese do presidencialismo de coalizão, mas a todos os estudos que buscam analisar a relação entre Executivo e Legislativo. Pela ideia de agenda oculta, pressupõe-se que o conjunto de projetos que um presidente encaminha ao Congresso não representa toda a lista de proposições que ele gostaria de encaminhar (Howell, 2006, p. 312-313) – não confundir com a *hidden hand*, de Greenstein (1982), que é a ação efetiva, mas pouco ostensiva e mesmo imperceptível do presidente.

A agenda publicamente exposta representa o ponto mediano entre as suas preferências e as da maioria parlamentar, estabelecendo um corte necessário entre o que é desejável e o que é possível. A ciência política sabe da existência do problema e reconhece que ele introduz vieses à pesquisa (Canes-Wrone, 2001; 2004). Quanto maiores as dificuldades e restrições de um presidente diante de uma situação de "governo dividido" – maioria congressual da oposição –, mais ocultas estarão as preferências não transformadas em proposições. O fenômeno também ocorre, em menor escala, quando há um diapasão entre as preferências presidenciais e as dos líderes abrigados sob a mesma coalizão majoritária.

Depreende-se, portanto, que o presidencialismo de coalizão ainda é, principalmente, uma tese da governabilidade, que aguarda a devida atenção para os aspectos de governança, estes precisam ser supridos por uma atualização do tratamento da questão do federalismo e pela inclusão dos temas da agenda oculta do presidente e, principalmente, da dimensão burocrática.

7 A DIMENSÃO BUROCRÁTICA

A questão burocrática não constitui matriz própria, mas dimensão cuja influência nas duas matrizes deve ser incorporada pela posição estratégica da burocracia no processo de implementação das políticas. Mesmo antes da implementação, ela influi na definição sobre problemas relevantes e alternativas viáveis. Tal é a razão de sua importância na teoria da agenda e na maioria dos modelos de análise de políticas públicas (Sabatier e Jenkins-Smith, 2000; Frederickson e Smith, 2003; Campbell, 1993; Kingdon, 1984). A burocracia é um ator cuja ação responde pela eficácia e eficiência da administração pública e pela relação entre governo e cidadãos (Kettl, 2002). Igualmente digno de relevo é o fato de que as burocracias são agentes da intermediação das relações entre Executivo, Legislativo e Judiciário.

É notório o longo caminho entre o momento em que os presidentes conseguem transformar suas preferências em decisões e a fase em que as políticas são concretamente estabelecidas. Depois de autorizado pelo Legislativo a agir, o Executivo inicia a complexa montagem dos arranjos de implementação e a definição de modelos de governança das políticas públicas, os quais fazem toda a diferença entre o sucesso e o fracasso de seus objetivos. A relação entre a implementação e os resultados das políticas públicas ressalta a questão da capacidade de governo, que tem como pano de fundo um dilema e um problema: o dilema é o da governabilidade *versus* governança; o problema é o da ambivalência.

O dilema governabilidade *versus* governança consiste no fato de que, de um lado, o chefe do Executivo precisa de apoio político para governar. É o alerta dos federalistas: governo frágil é governo ruim. Por outro lado, os presidentes precisam montar boas estruturas de governança, pois as pessoas não querem apenas que os governos tomem decisões, mas também que eles façam as coisas acontecerem (Putnam, 1996, p. 24). No caso brasileiro, o remédio para garantir governabilidade é trazer os partidos da coalizão para integrar o governo. Por isso, o presidente precisa distribuir cargos entre os aliados. O remédio para a boa governança é garantir que o governo seja ocupado por pessoas com liderança, experiência e grande capacidade de trabalho.

Uma visão pessimista sobre as chances de esse dilema ser resolvido de modo adequado foi dada por Geddes (1994). Segundo esta autora, a necessidade de os presidentes usarem a estrutura do Estado para viabilizar apoio político tenderia a dilapidar sua capacidade de governo. Uma visão mais realista e condizente com a experiência brasileira considera que o problema está na "dose" do uso de cargos para satisfazer aliados.

Todo presidente minimamente consciente dos requisitos de governabilidade do presidencialismo de coalizão sabe da importância de contemplar indicações partidárias nas nomeações de governo. Todo presidente interessado em ter um mínimo de controle

dos resultados da ação governamental sabe que deve exercer algum controle mais estreito sobre a burocracia (Moe, 1985). A montagem dos governos pelos presidentes é uma complexa equação destinada a combinar o equilíbrio entre governabilidade e governança, o que se traduz, no escopo do desempenho institucional, na combinação do poder de agenda com a capacidade de governo.

O papel da burocracia ganha contornos ainda mais complicados, se analisado em detalhe, por conta do fenômeno da ambivalência. Diante de questões cada vez mais complexas, fluidas e incompreensíveis em sua totalidade, as decisões também o são (Zahariadis, 2007, p. 4). "Muitas vezes, limitações de tempo obrigam os políticos a tomarem decisões sem ter formulado preferências muito precisas" (*op. cit.*, p. 3).

Mesmo que haja clareza a respeito de que algo precisa ser feito, há elevado grau de imprecisão sobre como fazer. Uma miríade de alternativas para a solução de um problema se apresenta diante de um quadro de incertezas e tempo escasso. Há a imponderável interferência de atores ao longo do processo, cada qual buscando mais influência. A sobreposição organizacional torna o processo decisório mais longo e instável, estimulando conflitos entre os órgãos governamentais, que disputam a autoria das ações ou a imputação de responsabilidades (Zahariadis, 2007, p. 4-7).

As decisões são tomadas por dirigentes – políticos investidos em cargos de direção –, enquanto sua implementação está a cargo da burocracia. Os primeiros encarnam a ética da convicção; os burocratas, a ética da responsabilidade (Weber, 1979). Esta teoria tradicional da burocracia – weberiana e wilsoniana – foi construída sobre a suposição de que poderia haver uma fronteira clara e bem delimitada entre o político e o burocrata, entre os que decidem e os que implementam, entre as políticas públicas e a administração pública. No entanto, estas fronteiras tornam-se cada vez mais difíceis de serem visualizadas, se é que, algum dia, foram tão rígidas na prática quanto na teoria (Frederickson e Smith, 2003; Kettl, 2002, p. 78; Peters, 1981).

Apesar da burocracia guardar relativa distância das disputas partidárias – frequentemente o faz para preservar-se –, não consegue esquivar-se de receber e exercer pressões de natureza política, dada sua participação direta na definição de marcos legais, bem como sua presença em postos de comando das atividades regulatórias e nas estruturas de governança dos mais diversos subsistemas de políticas públicas.

O perfil e o comportamento da burocracia fazem grande diferença para as chances do Executivo conseguir cumprir o critério canônico da coesão da ação governamental. Se a unidade de comando depende de ordens claras dos agentes políticos, depende também de orientações suficientemente detalhadas e do monitoramento constante para verificar se tudo está sendo cumprido à risca. Cabe à burocracia esta tarefa. A depender da maneira como se dará a relação estabelecida com os agentes políticos, a burocracia pode acabar desenvolvendo um papel contrário, ou seja, o de criar obstáculos à ação e o de desfazer ordens e orientações.

Análises desenvolvidas mais recentemente, na linha do presidencialismo de coalizão, chamam a atenção também para o fato de que a preponderância do Executivo na formação de agenda não deve ser atribuída, exclusivamente, aos recursos de poder atinentes às prerrogativas constitucionais dos presidentes e à sua capacidade de formar coalizões majoritárias (Almeida e Santos, 2009; Santos, 2003). Haveria um peso importante do fator informacional, pois o Executivo é detentor de conhecimento especializado em muito maior escala que o Legislativo. Questões desta natureza indicam a necessidade de tratamento mais sistemático da questão burocrática e de seu ator fundamental.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Presidencialismo e federalismo são as instituições centrais da configuração do Estado brasileiro, com relações complementares e contraditórias. Respondem pelo conjunto mais significativo de regras formais e informais que definem o espaço de atuação e as chances dos atores e dos grupos sociais fazerem predominar suas respectivas agendas.

O desafio colocado para uma análise mais abrangente parte da constatação de que é preciso suplantar a visão restrita de sistema político, aproveitando-se de sua profícua contribuição, para análises capazes de dar conta da dimensão do Estado.

Essa mudança de patamar implica situar a variável federalismo em primeiro plano, com o devido relevo que adquiriu no quadro institucional brasileiro, em especial, quando se considera o marco constitucional de 1988 como fundador de uma nova trajetória. A partir dali, os estados preservaram sua importância institucional, mas os municípios se tornaram entes federativos formais e atores institucionais de maior peso político e acentuado destaque na implementação de políticas públicas. A esta inovação institucional formal agregou-se uma diretriz política consistente, aprofundada ao longo de vários governos, de descentralização de um conjunto expressivo de políticas públicas nacionais. Todos os fatores reunidos, conformou-se um novo arranjo federativo, bastante distinto do verificado em outros momentos históricos.

A incorporação da questão burocrática é outra lacuna a ser preenchida. A burocracia é parte essencial da própria definição de Estado moderno (Weber, 1979) e ator relevante na esfera dos subsistemas. Executivo, Legislativo e Judiciário têm suas relações permanentemente mediadas por suas burocracias. Sua ação define o próprio relacionamento entre governo e cidadãos, o que a torna ainda mais necessária ao critério canônico da coesão do Executivo.

As questões neste texto expostas, de forma sumária, representam menos um ponto de chegada que de partida. São conclusões mais interessadas em abrir uma agenda de debate, com o objetivo de alcançar uma visão mais ampla do Estado

brasileiro e derivar orientações para possíveis estudos de natureza aplicada, dedicados ao aprimoramento do desenvolvimento institucional e ao fortalecimento da democracia, pedras angulares da trajetória inaugurada em 1988.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.

ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: HUCITEC, 1998.

______. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. *In*: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, abr. 2001. (Série Debates, n. 22).

______. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de sociologia política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ALMEIDA, A. S.; SANTOS, F. Urgency petitions and the informational problem in the Brazilian chamber of deputies. **Journal of politics in Latin America**, p. 81-110, Mar. 2009.

AMES, B. **The deadlock of democracy in Brazil**. Michigan: University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

______. **Presidencialismo e governabilidade na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV; Fundação Konrad Adenauer, 2006.

AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**, v. 45, n. 1, p. 5-37, 2002.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 2.

BAILYN, B. **The debate on the Constitution**: federalist and antifederalist speeches, articles, and letters during the struggle over ratification. New York: Library of America, 1993.

BAKES, A. L. **Fundamentos da ordem republicana**: repensando o pacto de Campos Sales. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

BATALHA, C. H. M. **O movimento operário na primeira República**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

BEARD, C. A. **An economic interpretation of the Constitution of the United States**. New York: Macmillan, 1913.

BRASIL. DASP – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO. **Mensagem do DASP aos prefeitos e vereadores do Brasil**: roteiro bibliográfico para estudo da administração municipal. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação, 1954.

CAMPBELL, C. Political executives and their officials. *In*: FINITER, A. **Political science**: the state of the discipline. Washington: The American Political Science Association, 1993.

CANES-WRONE, B. A theory of presidents' public agenda setting. **Journal of theoretical politics**, London, v. 13, p. 183-208, Apr. 2001.

______. The public presidency, personal approval ratings, and policy making. **Presidential studies quarterly**, v. 34, n. 3, p. 477-492, Sept. 2004.

CARMAGNANI, M. El federalismo, história de una forma de gobierno. *In*: ______. (Coord.). **Federalismos latinoamericanos**: México, Brasil, Argentina. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

CODATO, A. **Elites e instituições no Brasil**: uma análise contextual do estado novo. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

DAHL, R. A. **A preface to democratic theory**. Chicago: The University of Chicago Press, 1956.

DRAIBE, S. M. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. *In*: COSTA, V. L. C. (Org.). **Descentralização da educação**: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: Cortez, 1999. p. 68-98.

ELAZAR, D. J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

ENTERRIA, E. G.; FERNANDEZ, T. R. **Curso de derecho administrativo**. Madrid: Civitas, 1980.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1987.

FIGUEIREDO, A. M. C.; LIMONGI, F. As bases institucionais do presidencialismo na coalizão. **Lua nova**, São Paulo, v. 44, p. 81-106, 1988.

______. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FREDERICKSON, H. G.; SMITH, K. B. **The public administration theory primer**. Boulder: Westview Press, 2003.

FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. 2009. **Anos 20**: questão social. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos20/ev_quesocial001.htm>. Acesso em: 1º nov. 2009.

GEDDES, B. **Politician's dilemma**: building state capacity in Latin American. Berkeley: University of Califórnia, 1994.

GOMES, A. M. C. **Burguesia e trabalho**: política e legislação social no Brasil, 1917-1937. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

GREENSTEIN, F. I. **The hidden hand presidency**. Nova York: Basic Books, 1982.

HAMBLOCH, E. **Sua majestade o presidente do Brasil**: um estudo constitucional (1889-1934). Brasília: Editora da UnB, 1981.

HAMILTON, A.; MADISON, J. M.; JAY, J. **The Federalist papers**. Charlottesville: University of Virginia Library, 1995. Disponível em: <etext.lib.virginia.edu/ebooks/pdf/HMJFedr.pdf >.

HORA NETO, J. O princípio da função social do contrato no Código Civil de 2002. **Revista da escola superior de magistratura de Sergipe**, n. 3, p. 200-204, 2002.

HOWELL, W. Executives and the American presidency. *In*: BINDER, S.; RHODES, R.; ROCKMAN, B. (Eds.). **Handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

INÁCIO, M. **Sucesso presidencial e presidencialismo de coalizão no Brasil**: 1990-2004. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, nov. 2008. n. 16.

KETTL, D. **The transformation of governance**: public administration for the twenty-first century America. Baltimore; London: Johns Hopkins University Press, 2002. 204 p.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little Brown, 1984.

KUGELMAS, E. A revolução recente do regime federativo no Brasil. *In*: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, abr. 2001. (Série Debates, n. 22).

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo social**, v. 11, n. 2, p. 63-83, 1999.

LASSANCE, A. **Bases da política brasileira**: um estudo das reeleições nos municípios. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/2713/1/Dissert_AntonioLassance.pdf>.

______. Federalismo e democracia. **Vitrais**: revista do programa de pós-graduação, Brasília, 2009. Disponível em: <http://migre.me/wtEg>. Acesso em: 13 abr. 2010.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1948.

LIJPHART, A. (Ed.). **Presidential *versus* Parliamentary Government**. New York, Oxford: University Press, 1992.

LINZ, J. J.; VALENZUELA, A. (Ed.). **The failure of presidential democracy**: the case of Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

LOVE, J. L. Autonomia e interdependência: São Paulo e a federação brasileira, 1889- 1937. *In*: FAUSTO, B. (Org.). **História geral da civilização brasileira**: o Brasil republicano. Estrutura de poder e economia (1889-1930). 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. v. 1. Tomo III.

MAINWARING, S. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua nova**: revista de cultura política, São Paulo, n. 28/29, p. 21-74, maio/jun. 1993.

______. Brazil: weak parties, feckless democracy. *In*: MAINWARING, S.; SCULLY, T. R. (Org.). **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MOE, T. M. The politicized presidency. *In*: CHUBB, J.; PETERSON, P. E. (Eds.). **New directions in American Politics**. Washington: Brookings, 1985.

NEUSTADT, R. **Poder presidencial e os presidentes modernos**. Brasília: ENAP, 2008.

OSTROM, V. A. **Meaning of American federalism**: constituting a self-governing society. San Francisco: Institute of Contemporary Studies, 1991.

PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNÓ, L. Under what conditions do presidents Resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case. **The journal of politics**, v. 67, n. 1, p. 178-200, 2005.

PESSANHA, C. **Poder legislativo do executivo no Brasil**: o decreto-lei e a medida provisória (1965-1999). Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2000.

PETERSON, P. Federalism at the American founding: in defense of the Diamond theses. **Publius**, n. 15, p. 23-30, 1985.

POCOCK, J. G. A. **The Machiavellian moment**: Florentine political thought and the Atlantic Republican tradition. Princeton: Princeton University Press, 1975.

POWER, T. J. The pen is mightier than the congress: presidential decree power in Brazil. *In*: CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. (Comp.). **Executive decree authority**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

______. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: debating the institutional design of Brazilian democracy. **Bulletin of Latin American research**, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010.

POWER, T. J.; GONZÁLES, J. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. **Revista de sociologia e política**, n. 21, nov. 2003.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RIKER, W. H. **Democracy in the United States**. New York: Macmillan, 1953.

______. **Federalism, origin, operation, significance**. Boston: Little Brown & Company, 1964.

______. Federalism. *In*: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. W. (Orgs.). **Handbook of political science**. Reading: Addison-Wesley, 1975. v. 5. p. 93-172.

______. **The development of American federalism**. Boston: Kluwer, 1987.

______. **The strategy of rhetoric**: campaigning for the American Constitution. New Haven: Yale University Press, 1996.

RODRÍGUEZ, R. V. **Castilhismo**: uma filosofia da República. Brasília: Senado Federal, 2000.

ROSSITER, C. **Introduction to the federalist papers**. New York: Mentor Books, 1961.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Eds.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2000.

SANTOS, F. G. M. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: IUPERJ; UFMG, 2003.

SCHLESINGER, A. **The imperial presidency**. Boston: Houghton Mifflin, 1973.

SIEMERS, D. J. **Ratifying the republic**: antifederalists and federalists in constitutional time. 2nd ed. Stanford: Stanford University Press, 2004.

SKOCPOL, T. Unravelling from above. **The American prospect**, n. 25, p. 20-25, Mar./Apr. 1996. Disponível em: <http://xroads.virginia.edu/~HYPER/DETOC/assoc/25-cnt2.html>. Acesso em: 23 Mar. 1999.

SOUZA, M. C. C. Federalismo no Brasil: aspectos politicos-institucionais (1930-1964). **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 21, n. 61, jun. 2006. Disponível em <http://migre.me/wujp>. Acesso em: 11 abr. 2010.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Dados**, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.

SUBIRATS, J. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. *In*: FERRAREZI, E.; SARAIVA, E. (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

TRINDADE, H. **Poder legislativo e autoritarismo no Rio Grande do Sul**: 1891-1937. Porto Alegre: Sulina, 1980.

VIANNA, L. W. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

WAHRLICH, B. M. S. **Reforma administrativa na era de Vargas**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

WEBER, M. **O político e o cientista**. Lisboa: Presença, 1979.

WOOD, G. W. **The creation of the American Republic**: 1763-1789. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1962.

ZAHARIADIS, N. Ambiguity and choice in European public policy. *In*: BIENNIAL CONFERENCE OF THE EUROPEAN UNION STUDIES ASSOCIATION, 10., Montreal, Canadá, May 17-19, 2007. p. 31. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/8031/01/zahariadis-n-10f.pdf>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALMEIDA, A. S. **A escolha constitucional dos poderes do presidente**: o caso da medida provisória. 1998. Dissertação (Mestrado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

AMORIM NETO, O.; COX, G.; MCCUBBINS, M. Agenda Power in Brazil's câmara dos deputados: 1989-98. **World politics**, v. 55, n. 4, p. 550-578, 2003.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. The Executive connection: presidentially defined factions and party discipline in Brazil. **Party politics**, v. 7, n. 2, p. 213-234, 2001.

BEARD, C. A.; BEARD, M. R. **History of the United States**. New York: The Macmillan Company, 1921.

CASA DE RUI BARBOSA. **Rui Barbosa e a Constituição de 1891**. Rio de Janeiro: Catálogo de Publicações, 1985.

CUNHA, M. W. V. **O sistema administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: CBPE; INEP; MEC, 1963.

FAUSTO, B. **A revolução de 1930**: história e historiografia. São Paulo: Brasiliense, 1970.

HECLO, H. Issue networks and the Executive establishment. *In*: MCCOOL, D. C. **Public policy theories, models, and concepts**. New Jersey: Prentice Hall, 1995. p. 262-287.

LESSA, R. **A invenção republicana**. São Paulo: Vértice, 1989.

MCCUBBINS, M. D. Abdication or delegation? Congress, the Bureaucracy, and the delegation dilemma. **Regulation**, v. 22, n. 2, 1999.

MIRANDA, F. C. P. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: RT, 1970. Tomo I.

PETERS, B. G. The problem of bureaucratic government. **Journal of politics**, v. 43, n. 1, Feb. 1981.

______. Politicians and bureaucrats in the politics of policymaking. *In*: LANE, J. E. (Ed.). **Bureaucracy and public choice**. London: Sage, 1987.

PIERSON, P. **Politics in time**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. American politics in the Long Run. *In*: ______. **The transformation of American politics**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

SÁ, V. **Ruy e os constituintes de 91**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1950.

SANTOS, W. G. Estado, instituições e democracia. *In*: CARDOSO Jr., J. C. **Desafios ao desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2009.

SINGER, A. V. Rousseau e o federalista. **Lua nova**: revista de cultura e política, v. 51, p. 20-30, 2000.

SKOCPOL, T.; FIORINA, M. **Civic engagement in American democracy**. Washington: Brookings Institute, 1999.

SKOWRONECK, S. **The politics presidents make**. Cambridge: Harvard University Press, 1993.